

الأرشيف والحوكمة الرشيدة في تونس : قانون النفاذ إلى المعلومة

*Archives et bonne gouvernance en Tunisie :
loi de l'accès à l'information*

**Archives and Good Governance in Tunisia :
Law of Information Access**



أ. طارق حامدي

جامعة الشرقية - سلطنة عمان
- محاضر في الوثائق والمحفوظات
بجامعة الشرقية - سلطنة عمان
- قائم بأعمال قسم الوثائق والمحفوظات
(2019-2020) بالجامعة نفسها.
- متصرف مستشار في الوثائق والأرشيف
بوزارة التربية تونس
- متحصل على شهادت ماجستير في علوم
المعلومات والوثيقة وفي التصرف في
المعلومة والوثيقة الرقمية وفي شبكات
المعلومات والوثائق الإلكترونية.

tarek.hamdi@asu.edu.om



د. طارق الورفلي

جامعة منوبة - المعهد العالي للتوثيق بتونس
- أستاذ مساعد بالمعهد العالي للتوثيق
بتونس، جامعة منوبة
- مدير الدراسات والتربصات، نائب المدير
- رئيس قسم سابق بقسم إدارة الوثائق
والمحفوظات، جامعة الشرقية، سلطنة
عمان (2016 - 2019)
- عضو بمخبر البحث في علم المعلومات،
المعهد العالي للتوثيق، جامعة منوبة، تونس
- متحصل على دكتورا في علوم المعلومات
والإتصال، جامعة غرونوبل 3، فرنسا

tarek.ouerfelli@isd.uma.tn

الملخص : يتناول هذا البحث التجربة التونسية في مجال إدارة الوثائق الإدارية والنفاز إليها والتي تهدف إلى تأمين الشفافية والحوكمة الرشيدة داخل الإدارة. وقد طرحنا الموضوع من خلال دراسة تحليلية للنصوص القانونية المتعلقة بمجال بحثنا من حيث أنواع الوثائق القابلة للنفاز وسبل إتاحتها. كما تمت مقارنة التجربة التونسية ببعض المرجعيات والتجارب الدولية كالتجارب التي جاءت بها منظمة اليونسكو أو المجلس الدولي للأرشيف.

الكلمات المفتاحية : إدارة الوثائق / النفاز للوثائق الإدارية / الحوكمة الرشيدة / النصوص القانونية / تونس.

Résumé : Ce travail présente l'expérience tunisienne dans le domaine de la gestion des documents administratifs et de l'accès à ces documents dans l'optique de la transparence et la bonne gouvernance au sein de l'administration. Nous avons procédé à une étude analytique des textes juridiques en rapport avec notre sujet et ce en termes de types de documents accessibles et les moyens de les rendre disponibles. L'expérience tunisienne a également été comparée à certaines références ou expériences internationales, comme celles apportées par l'UNESCO ou le Conseil international des archives.

Mots clés : gestion des documents / accès aux documents administratifs / bonne gouvernance / textes juridiques / Tunisie.

Abstract : This research deals with the Tunisian experience in the field of administrative document management, the access to it, and its role on the transparency and good governance within the administration through an analytical study of the legal texts related to the main research topic in terms of the types of accessible documents and ways of making them available. The Tunisian experience was also compared to some international references and previous experiences, such as those brought by the UNESCO or the International Council of Archives.

Key words : Records management / access to administrative documents / good governance / legal texts / Tunisia.

المقدمة

كنتيجة لدراسات عديدة تعلقت بفهم أسباب الانهيار الاقتصادي والإفلاس الذي طال العديد من المؤسسات في أواخر القرن الماضي واستقراء سبل تطوير المؤسسات والرفع

من مردوديتها تم التفتن إلى أهمية حوكمة إدارة وتسيير المؤسسات¹. وعلى الرغم من اعتماد مصطلح "الحوكمة" من طرف مجمع اللغة العربية المنعقد بالقاهرة سنة 2002 فإنه لم يتم بعد تحديد تعريف جامع وموحد له. ويرى عديد الباحثين أن سبب عدم التوافق حول تعريف شامل للحوكمة يعود لتعدد جوانبه وزوايا تناوله من سياسية واقتصادية وإدارية ومالية... وعموما فقد ارتبط مفهوم الحوكمة بنقاط متكررة ومشتركة في جل التعاريف المتعلقة بالجوانب الإدارية مثل محاربة الفساد وتحقيق الشفافية وضمان المساءلة والرفع من مردودية العمل والقدرة التنافسية للمؤسسة وغيرها.

نظريا، يمكن تكريس الحوكمة عبر عديد الآليات والطرق والوسائل نذكر من بينها الانضمام للمعاهدات والمبادرات الدولية والإلتزام بالمبادئ العالمية لحقوق الإنسان وإرساء قواعد البيانات المفتوحة وتكريس حق النفاذ للمعلومة بالمؤسسات العامة. غير أن كل هذه المبادئ والقواعد لا يمكن أن تفعل أو تتحقق، عمليا، دون حوكمة وثائقية أي نظام ناجع لإدارة الوثائق والأرشيف يتطابق ويتوافق مع المرجعيات النظرية والمهنية خاصة منها مبادئ المجلس الدولي للأرشيف المتعلقة بإتاحة الوثائق الإدارية وضمان النفاذ إليها عند الحاجة.

هذا ما سنطرحه في هذه الورقة من خلال تقديم التجربة التونسية في مجال النفاذ للمعلومة وتوافقها مع التوصيات والمعايير الدولية من جهة ومدى تطابق النصوص القانونية التونسية المتعلقة بالنفاذ وبالأرشيف من جهة أخرى.

مشكلة الدراسة : تشير الاتجاهات الحديثة في إدارة المؤسسات إلى أن الشفافية داخل الإدارة والمساءلة والمشاركة في اتخاذ القرار من المتطلبات الأساسية التي تحددها المرجعيات الدولية للحوكمة الرشيدة للمؤسسات. ولتحقيق عناصر الحوكمة المذكورة سابقا، نعتقد بأنه من الضروري وجود نظام فعال وناجع لإدارة الوثائق والمعلومات داخل المؤسسة. ويتوجب أن يتضمن هذا النظام برنامجا أو خطة عمل تمكن من ضمان النفاذ إلى المحتويات المعلوماتية للمؤسسة ويعتمد على التدفق الحر للمعلومات بما من شأنه أن يساعد في نجاح العمل الإداري واتخاذ القرارات وعمليات المراقبة والتدقيق والمحاسبة لاحقا. كما نرى بأن برنامج النفاذ إلى الوثائق والمحتويات المعلوماتية للمؤسسة من مكونات نظام إدارة الوثائق وبالتالي يجب أن تتوافق كل النصوص المتعلقة بهما.

وتبعاً لما سبق فإننا نستنتج بأن عملية النفاذ للوثائق الإدارية من الإشكاليات الأساسية التي تعترض تحقيق عناصر الحوكمة بالمؤسسات.

وتماشيا مع هذا التوجه، فإننا سنحاول في هذا البحث دراسة الفرضيات التالية :

- النصوص التونسية المتعلقة بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية متوافقة ومتطابقة مع مقتضيات النصوص المنظمة لمجال التصرف في الوثائق والأرشيف من جهة ومع المرجعيات النظرية والمهنية في مجال النفاذ الحر للمعلومة من جهة أخرى ؛

¹ مدحت محمد أبو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، 2015، ص 15.

- نظام التصرف في الوثائق والأرشيف وخاصة مقتضيات النصوص المتعلقة بمجال النفاذ إلى الوثائق الإدارية تمكّن من تكريس مبادئ الحوكمة وعناصرها خاصة منها الشفافية والمساءلة والمساعدة في اتخاذ القرار وسبل تطور المؤسسات وقدرتها التنافسية.

وفي سبيل ذلك سنحاول دراسة التجربة التونسية في مجال النفاذ للوثائق الإدارية وعلاقتها ببرنامج التصرف في الوثائق والأرشيف ثم دورهما في إرساء الشفافية والحوكمة الرشيدة داخل الإدارة.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى :

- تحليل الإطار القانوني المتعلق بالنفاذ للوثائق الإدارية بتونس وطرق ممارسة حق النفاذ وأنواع الوثائق الإدارية القابلة للنفاذ وفقه،
- دراسة مدى ملاءمة القانون التونسي في مجال النفاذ مع المبادرات والمرجعيات الدولية،
- دراسة مدى ملاءمة القانون المتعلق بالنفاذ مع المدونة القانونية للتصرف في الوثائق والأرشيف،
- إبراز دور برنامج وهيكل النفاذ للوثائق الإدارية في تحقيق عناصر الحوكمة داخل المؤسسات من شفافية في التعامل الإداري ومساعدة في اتخاذ القرار وتوفير سبل التدقيق والمساءلة.

منهج الدراسة

إتبعنا الدراسة منهج تحليل المضمون الذي يتناسب مع موضوع البحث إذ يستخدم في وصف المحتوى الظاهر أو المضمون الصريح للنصوص وصفاً موضوعياً ومنظماً. ويرتبط منهج تحليل المضمون بقراءة وتحليل محتوى النصوص القانونية التونسية في مجال النفاذ للوثائق الأرشيفية وعلاقة مختلف فصولها بعناصر الحوكمة الرشيدة. حيث قمنا في البداية بحصر النصوص المتعلقة بموضوع الدراسة وتحليلها فيما بعد، لتقديم أهم النتائج في الأخير.

1. الحوكمة والتصرف في الوثائق والأرشيف

1.1. الحوكمة

ظهر مفهوم الحوكمة نتيجة بعض الأزمات التي هزت العالم نتيجة الفساد داخل الإدارة. ويتعدد الدراسات التي تناولت موضوع الحوكمة تعددت التعريفات والعناصر المكونة لكل تعريف وذلك وفق الزاوية التي وقع تناوله منها. ومن ذلك نجد الحوكمة من منظور تنموي أو من منظور اقتصادي أو سياسي الخ.

وتماشيا مع الإطار الإداري للوثائق الإدارية موضوع الدراسة، فإننا ننبني تعريف مدحت أبو النصر² للحوكمة "بأنها الإدارة الرشيدة القائمة على النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد وتحقيق العدالة دون تمييز وتطبيق القانون على الجميع مع توفير رقابة فاعلة داخلية وخارجية ويمكن تطبيق الحوكمة الرشيدة في أي منظمة حكومية أو أهلية، وعلى مستوى دولي أو إقليمي أو محلي، وفي أي مجال". ومن هذا التعريف نستنتج أهمية الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد لتحقيق سبل تحسين أداء المؤسسات وضمان المساهمة المجتمعية في عمليات المراقبة والمشاركة في اتخاذ القرار.

هذا وقد عرّفت المواصفات الدولية إيزو 26000 المسؤولية المجتمعية بكونها "مسؤولية المنشأة تجاه تأثيرات قراراتها وأنشطتها على المجتمع والبيئة ومن خلال سلوك أخلاقي يتسم بالشفافية". كما تعرف نفس هذه المواصفة الشفافية بالانفتاح مما يفتح الباب أمام مساهمة الأطراف الاجتماعية المتعاملة مع الإدارة من أجل تحقيق التنمية وتعزيز مبادئ الثقة بينهم.

وفي عصرنا الحديث، أصبحت الحوكمة من التحديات التي تواجهها المؤسسات والمجتمعات حيث تدرج ضمن دساتير الدول وقوانينها³ وتخصّص لها أبواب ومحاور في الخطط الاستراتيجية والبرامج المستقبلية كما تنشأ لها هياكل لتفعيلها وتنشر ثقافة الحوكمة بين أفراد المجتمع. غير أن الدارس لمجال الحوكمة سرعان ما يتفطن إلى أهمية المحتوى المعلوماتي والوثائق الإدارية من خلال ما تتضمنه من بيانات ومعلومات وباعتبارهم النتيجة المادية التي تؤثّق جل الأنشطة والقرارات الإدارية الضرورية لإجراء عمليات المراقبة والتدقيق أو المساهمة في التخطيط وبناء الإستراتيجيات المستقبلية. ويستوجب تبيان العلاقة بين مجالي الحوكمة وإدارة الوثائق والأرشيف تعريف المجال الأخير وتحديد أهم عناصره وخاصة منها ما يتعلق بالإطلاع على الوثائق الإدارية أو ما أصبح يعرف بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية.

2.1. التصرف في الوثائق والأرشيف

من البديهي القول بأن مجال الأرشيف أو إدارة الوثائق والمحفوظات من المجالات القديمة والتي ارتبطت تواجدها بظهور الوثائق على اختلاف أشكالها وأنواع أوعيتها. وقد ارتبط تطور الإدارة وتنظيمها، منذ العصور القديمة، بالاهتمام بحفظ الوثائق أو الأرشيف ففي الحضارة البابلية، مثلا، كان يخصص مبنى يتوسط القصور الملكية لحفظ الألواح المسجلة بها بيانات عن كميات المحاصيل والمراسلات بين الملوك... ويعتبر هذا من المؤشرات بالغة الأهمية وذات الدلالة العالية للربط بين نجاح فترات الحكم وكيفية إدارة مؤسسات الدولة من جهة والاهتمام بإدارة الوثائق والمستندات من جهة أخرى.

² مدحت محمد محمود أبو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات...المصدر نفسه.

³ نصت عدة الدول على غرار تونس في دساتيرها على ضرورة إيلاء الحوكمة ومكافحة الفساد الأهمية القصوى.

أما حديثاً فقد تم تعريف علم الأرشفة من عديد المختصين في مجال إدارة الوثائق الإدارية على غرار كارول كوتير⁴ وماري-آن شابان⁵ وغيرهم. وتُجمع جل التعريفات المقدمة أنه المجال أو التخصص الذي يشمل المبادئ والتقنيات التي تمكن من التحكم في إنشاء وتجميع وتقييم الوثائق الإدارية وضمان ديمومتها بالإضافة إلى معالجتها مادياً وذهنياً قصد نشرها والاستفادة منها مستقبلاً. وتعرّف الوثائق الإدارية أو الأرشفة بأنه مجموع الوثائق التي ينشأها أو يتحصل عليها كل شخص مادي أو اعتباري أثناء ممارسة نشاطه مهما كان تاريخها وشكلها ووعاؤها⁶.

ويرتكز تخصص إدارة الوثائق والأرشفة على مجموعة من الأسس والقواعد نذكر منها :

- توحيد الوثائق والإجراءات الإدارية المتبعة في كل نشاط إداري. يمكن هذا للإجراء من هم أنشطة المؤسسة وتعزيز الشفافية والمساواة في الحصول على الخدمات التي تقدمها للمتعاملين معها كما يمكن من تحسين أداء المؤسسة وتطوير قدراتها ؛

- توفير الوثائق والمعلومات اللازمة للنشاط الإداري في الوقت المناسب مما يساهم في اتخاذ القرارات المناسبة والتمكين من القيام بعمليات المراقبة والمتابعة ؛

- تنظيم وحفظ كل الوثائق والمعلومات في شكلها الأصلي مما يمكن المؤسسة من المحافظة على مصالحها والقدرة على التواجد. كما يجعل المؤسسة قادرة على اتخاذ القرارات الصحيحة ورسم البرامج والخطط الدقيقة.

- الإشراف المشترك على مختلف العمليات الأرشيفية حيث لا يمكن إتلاف أو ترحيل أي وثيقة إدارية إلا بعد موافقة ثلاث جهات إدارية مختلفة. منها جهتان بالمؤسسة وهما التقسيم الإداري المنتج للوثائق وإدارة الوثائق والأرشفة. وجهة خارجية وهي الأرشفة الوطني. ويمكن هذا الإجراء من أحد من الأخطاء الإدارية ويترتب عنه أقصى درجات الشفافية.

كما يهدف نظام إدارة الوثائق إلى تجنب "الشخصنة" وارتها العمل للموظف الذي يقوم به دون غيره. كما يعتمد في إدارة الوثائق على أدوات عمل قانونية تصدر بالجريدة الرسمية للدولة فتحدد أنواع الوثائق المتداولة بالهيكل ومدد حفظ كل منها بما يتوافق مع الحاجات الإدارية المتعلقة بنشاط الهيكل وبأعمال المتابعة والمراقبة والتدقيق اللاحقة. تعتبر نظم تصنيف الوثائق وجدول مدد الاستبقاء من أهم الأدوات التي تجسد

⁴ COUTURE, Carol, ROUSSEAU, J.-Y., Les Archives au xx e siècle : une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche, Montréal, Université de Montréal, 1982.

⁵ CHABIN, M.-A., Nouveau glossaire de l'archivage, 2010.

⁶ القانون التونسي عدد 95 لسنة 1988 مؤرخ في 2 أوت 1988 يتعلق بالأرشفة.

شفافية الهياكل من خلال نشر كل أنواع الوثائق المتداولة بها وكيفية تنظيمها مما يتيح للجميع سبل متابعة الأنشطة الإدارية.

ومنذ إرسائه في أواخر الثمانينات من القرن الماضي، لعب برنامج إدارة الوثائق في تونس دورا مهما في سبيل تنظيم وثائق الدولة والحفاظ على حقوق المؤسسات والمتعاملين معها كما ساهم بشكل جلي في بناء رصيد وثائقي تاريخي ثري.

تميز قانون الأرشيف التونسي بوضع قواعد للإطلاع على الوثائق العمومية وذلك لأول مرة في تاريخ البلد حيث لم تنص أي قوانين سابقة على إتاحة الوثائق الإدارية للعموم دون تمييز.

كما أن المتابع للشأن العام التونسي، في السنوات الأخيرة، يلاحظ ما شهدته من مساع حديثة نحو ارساء قواعد جديدة في التسيير وفي تعامل مؤسسات الدولة مع محيطها الاجتماعي وفتح أبوابها للإطلاع على المعلومات التي تنتشرها.

وفي نفس السياق ظهر الاهتمام بمجال النفاذ إلى الوثائق الإدارية والإطلاع كأحد تفرعات برنامج التصرف في الوثائق والأرشيف وليس كمجال إداري مستقل بذاته وذلك لعدة أسباب موضوعية نذكر منها :

- السلك الإداري الوحيد الذي له التدريب والتكوين والكفاءة في التعامل مع الوثائق الإدارية هو سلك المتصرفين في الوثائق والأرشيف،
- الجزء الأكبر من وثائق المؤسسة عادة ما تكون بالمرحلة الوسيطة التي يشرف عليها التقسيم الإداري المتعلق بالتصرف في الوثائق والأرشيف،
- دوائر الأرشيف لها الأدوات الإجرائية المناسبة لمعرفة أنواع الوثائق وأماكن تواجدها ...

من خلال ما سبق نستنتج أن مكونات برنامج التصرف في الوثائق والأرشيف كجداول مدد الاستبقاء (أو الحفظ) وعمليات التحويل والإتلاف والتحويل من ركائز تحقيق الحوكمة بالمؤسسة. أما الجزء المتعلق بالإطلاع على الوثائق الإدارية والنفاذ إليها فقد تأثر كثيرا بالتحركات الاجتماعية والدعوات لتكريس حق النفاذ الحر للمعلومات والوثائق الإدارية، لذلك فإن توضيح سياقه ومسار إنجاز مختلف مراحله يستوجب تخصيص عنوان مستقل له.

2. النفاذ للمعلومات وللوثائق الإدارية بتونس

أدت الأحداث التي شهدتها تونس أواخر 2010 إلى المطالبة بتغييرات عميقة في عديد المجالات، منها الحوكمة والشفافية ومقاومة الفساد بالمؤسسات العامة أساسا. وتبعاً لذلك أنشئت مباشرة إثر أحداث الثورة التونسية، لجنة لتقصي الحقائق عن الفساد والرشوة ثم أعقبتها هيئة وطنية لمكافحة الفساد سمح لهما بالحصول على كل الملفات والوثائق الضرورية لعملهما.

كما طالبت عدّة أطراف بضرورة إرساء نظام يضمن الحصول على المعلومة دون قيود ومهما كان مصدرها لاسيما الحكومية. وفي هذا السياق، تم نشر العديد من النصوص التشريعية والترتيبية ختمت بإصدار قانون أساسي يمكن من تكريس الحق في النفاذ للوثائق والمعلومات داخل الإدارة.

1.2. قانون النفاذ للمعلومة في تونس : المسار والمراحل

يتنزل قانون النفاذ في إطار الانفتاح الإداري وإرساء مبادئ الشفافية والحوكمة الرشيدة في مختلف مؤسسات الدولة وذلك تمهيدا لتشريك المجتمع المدني في مراقبة تطبيق القوانين والإجراءات وترسيخ ثقافة المحاسبة والمساءلة في المجال الإداري. كما يتماهى الإطار التشريعي للنفاذ إلى المعلومات في تونس مع المادة 19 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومع توصيات اليونسكو التي أقرت جمعيتها العامة، في 17 نوفمبر 2015، بتخصيص يوم 28 سبتمبر من كل عام للاحتفال باليوم العالمي لحق النفاذ إلى المعلومة.

ونظرا لأهمية موضوع النفاذ في المجتمع ولما يوفره من فرص في تكريس مبدأ إتاحة المعلومة للعموم فقد تأكدت الرغبة في تقنيته في العديد من المناسبات نتناول أهم نقاطها بالجدول التالي :

جدول 1 : النصوص القانونية التونسية المتعلقة بالإطلاع والنفاذ للوثائق الإدارية

نوع النص	النص القانوني	المادة / المواد
الدساتير	دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959	الفصل الثامن: حرية الفكر والتعبير والصحافة والنشر والاجتماع ... مضمونة ... يمكن القول بأن هذا الدستور قد أجاز الإطلاع على الوثائق بضمائه لحق الصحافة.
	دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014	الفصل 32 من الباب الثاني : "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة". من خلال هذا النص فإن حق النفاذ إلى المعلومات والوثائق مكفول بصريح أعلى نص تشريعي في تونس.
القوانين والمراسيم	قانون أساسي عدد 2016/22 مؤرخ في 24 مارس 2016 متعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة	وهو النص ساري المفعول حاليا. ينص على إحداث هيئة النفاذ للمعلومة

القانون عدد 95 لسنة 1988 المتعلق بالأرشيف	أول نص قانوني في تونس أجاز بشكل صريح إمكانية الإطلاع على الوثائق الإدارية.
المرسوم عدد 2011/41 المؤرخ في 26 ماي 2011 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية	أول نص بعد أحداث 2011 هدف هذا النص إلى تركيز خطة في مجال النفاذ إلى المعلومات غير أن هذا النص شمل عدة هئات جعلت تعديله ضروريا.
أمر حكومي عدد 2017/918 المؤرخ في 17 أوت 2017	تسمية أعضاء هيئة النفاذ للمعلومة بالأمر الحكومي مما يمكنها من بدء تنفيذ مهامها.
منشور رئيس الحكومة التونسية عدد 25 المؤرخ في 5 ماي 2012 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية ،	هو نص تطبيقي أو دليل اجراءات لتفسير وتبسيط ما جاء به المرسوم عدد 41 لسنة 2011.

قد تبدو هيئة النفاذ للمعلومة الهيكل المحوري في هذا المجال، كما سيتبين لاحقا، غير أن الأطراف المتداخلة أكثر من أن تختزل في هذه الهيئة خاصة أنها حديثة العهد مقارنة بمسار تكريس حق النفاذ للمعلومة الذي انطلق في تونس منذ 2011. وتبعاً لذلك نتناول في العنصر الموالي مختلف الأطراف المتداخلة وتبيان دور كل منها.

2.2. الهياكل والأطراف المعنية بمجال النفاذ إلى المعلومات

في ما يتعلق بالهيكل المشرفة على مجال النفاذ للوثائق الإدارية أو المتداخلة فيه، فقد أشار منشور رئيس الحكومة التونسية عدد 2012/25 لضرورة تعيين فريق من الإطارات العليا بكل هيكل عمومي يكلف بالإعلام والنفاذ للوثائق الإدارية تحت إشراف رئيس المؤسسة. وتوكل لهذا الفريق مهمة القيام بكل العمليات المتعلقة بنشر المعلومات المطلوبة. كما أوكل هذا المنشور إلى المحكمة الإدارية عملية البت في قرارات الهيكل بعدم النشر أو الحرمان من الحق في النفاذ للمعلومات وللوثائق الإدارية.

ومع صدور القانون عدد 2016/22 بدت أدوار الأطراف المتداخلة في مجال النفاذ أكثر وضوحاً وذلك من خلال إحداث هيكل وطني سمي "هيئة النفاذ للمعلومة" وتحديد دور المكلفين بالنفاذ بالهيكل المشمولة بالقانون.

أما هيئة النفاذ للمعلومة المنشأة بهذا القانون فهي هيئة عمومية مستقلة ينتخب أعضاؤها من طرف نواب الشعب وذلك للإشراف على كل ما يتعلق بملف النفاذ على المستوى الوطني ولعب الدور الأول من التحكيم في حال التنازع حول المواضيع ذات

العلاقة بالنفاذ في حين أسند هذا القانون للمحكمة الإدارية دور محكمة الاستئناف في هذا المجال.

وقد حددت مهام الهيئة أساسا في :

- البت في الدعاوي المرفوعة لديها في مجال النفاذ للمعلومة وإعلام المعنيين بالأمر بقراراتها ونشرها للعموم بموقع واب خاص بها،
- إعداد الأدلة الضرورية لممارسة حق النفاذ للمعلومة،
- العمل على نشر ثقافة النفاذ للمعلومة،
- ومتابعة التزام الهياكل العمومية بالنشر التلقائي للمعلومات المحددة بنص القانون.

أمّا على صعيد الهياكل المعنية بإتاحة معلوماتها ووثائقها فقد شهدت توسعا كبيرا مقارنة بالهياكل المنصوص عليها بالمرسوم عدد 2011/41، فبعد أن كانت تقتصر على مصالح الإدارة المركزية والجهوية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية فقد أصبحت، كل الهياكل والمنشآت والهيئات العمومية والوزارات والجماعات المحلية وكذلك المنظمات والجمعيات وكل الهياكل التي تنتفع بتمويل عمومي، خاضعة لقانون النفاذ. وبتوسيع قائمة الهياكل المشمولة بقانون النفاذ تتسع دائرة الهياكل المعنية بمتابعة سبل تسييرها وحوكمتها ومتابعة قراراتها مما يؤدي إلى ارتفاع مؤشر شفافية الدولة بصفة عامة.

3. قانون النفاذ في تونس : التطابق مع المعايير الدولية والنصوص الوطنية

لقد عملت تونس على إرساء نظام لضمان الحق في النفاذ للمعلومة. ونتجت عن هذه الجهود والخبرات تحديد جملة من التوصيات والخصائص الواجب إحترامها عند إعداد إطار قانوني لهذا الحق كما يتوجب الملاءمة بين مضمون الإطار التشريعي للنفاذ وبقيّة النصوص القانونية حيز التنفيذ.

1.3. قانون النفاذ والمراجع الدولية

في بحثنا هذا اعتمدنا أساسا على توصيات ومراجع اليونسكو⁷ وبعض الأدلة التطبيقية من جهة، والمبادئ العشرة للحق في المعلومة التي حددتها منظمة المعلومات الكندية والمنشورة على موقعها الرسمي⁸ من جهة أخرى.

⁷ Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, UNESCO, 2004.

⁸ http://www.oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/rtk-fra/10_Principes_du_droit_linformation.pdf

في الجدول التالي نذكر الخصائص الواجب توفرها والعنصر المتعلق بها، إن وجد، في النص التونسي.

جدول 2 : تطابق الإطار القانوني للنفاذ إلى المعلومة في تونس مع المراجع الدولية والمهنية

الخصائص الواجب توفرها	العنصر المتعلق بها في النصوص التونسية
1 يجب أن يُضْمَنَ حق المواطنين في النفاذ للمعلومة بدستور الدولة ويكون موضوع نصوص تطبيقية.	الفصل 32 من دستور الجمهورية التونسية الصادر في سنة 2014 : تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إل شبكات الاتصال.
2 النفاذ إلى المعلومة هو حق أساسي.	قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.
3 يجب أن يُضْمَنَ الحق من طرف هيكل مستقل.	الفصل 37 من القانون عدد 2016/22: تحدث هيئة عمومية مستقلة تسمى "هيئة النفاذ إلى المعلومة" تتمتع بالشخصية المعنوية
4 النفاذ هو الأصل أو القاعدة والحجب هو الاستثناء، والإستثناءات يجب أن تكون عقلانية ويجب أن تُغْلَب المصلحة العامة عن الضرر الذي يمكن أن يحدثه النفاذ.	لقد برز هذا المبدأ في عدة فصول من قانون 2016. فالفقرة الأولى من الفصل الأول تؤصّل هذا المبدأ: "يهدف هذا القانون إلى ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة". في باب الاستثناءات استهل المشرع الفصل بـ "لا يمكن للهيكل المعني أن يرفض طلب النفاذ إلى المعلومة إلا إذا". وفي ذلك تأكيد مباشر على أهمية جواز النفاذ وتقليل أو تقييد حالات الرفض. كما يضيف بأن الاستثناءات المذكورة لا تعتبر استثناءات مطلقة بل "خاضعة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون جسيماً...". ويواصل المشرع في تمثيه بالتأكيد على ضرورة مراعاة "التناسب بين المصالح المراد حمايتها والغاية من مطلب النفاذ" ويختم الفصل بتحديد "مفعول الرفض بزوال أسبابه المبيّنة في الجواب على مطلب النفاذ".

		لأن كانت الإشارات المؤكدة لهذا المبدأ عديدة فإننا نختم بنقطة أخيرة حيث يوفر القانون لطالب النفاذ ممارسة حقه في النفاذ وذلك بإمكانية الطعن مباشرة لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة دون المرور برئيس الهيكل المعني.
5	يجب أن تعرف "المعلومة الحكومية" المشمولة في النص القانوني. ويجب على الإطار التشريعي للدولة أن يكون معترفاً بالقيمة القانونية للوثائق الإلكترونية وأصليتها. مصادر المعلومات يجب تحديدها.	لم يعرف قانون النفاذ المعلومة الحكومية بل اكتفى بتعريف المعلومة بصفة عامة. وقد يبرر ذلك بكون الهياكل الخاضعة للقانون ليست كلها هيكل حكومية بل البعض منها منظمات أو جمعيات أو مؤسسات خاصة مكلفة بنشاط عمومي. أما القيمة القانونية للوثائق الإلكترونية فقد تم الإقرار بها في مجلة الالتزامات والعقود منذ سنة 2000 وأسندت للوثائق الإلكترونية رتبة الحجة غير الرسمية إن وقع إعدادها وحفظها وفق شروط تضمن أصليتها ⁹ . أما أنواع مصادر المعلومات أو شكلها فقد نص المشرع على كون المعلومات المقصودة بقانون النفاذ هي كل المعلومات التي أنتجها أو تحصل عليها الهيكل الخاضع لأحكام القانون في إطار ممارسة نشاطه مهما كان شكلها ووعاؤها.
6	يجب أن يشمل القانون كل الهياكل العمومية.	لقد نص الفصل الثاني من القانون عدد 2016/22 على قائمة موسعة للهياكل الخاضعة لأحكامه.
7	إجراءات طلب النفاذ يجب أن تكون بسيطة، سريعة ومجانية. لا يجوز للهيكل العمومي طلب أسباب النفاذ للمعلومة.	أدرجت هذه النقطة ضمن الفصل التاسع من قانون النفاذ لسنة 2016 حيث أجاز استعمال المطبوعة الإدارية المعدة للغرض والمتوفرة على مواقع الواب الخاصة بالهيكل أو بمكاتبتهم كما يمكن الطلب بتحرير مطلب على ورق عادي على أن يدرج البيانات الضرورية. ونص الفصل 11 من القانون على "لا يلزم طالب النفاذ بذكر الأسباب أو المصلحة من الحصول على المعلومة ضمن مطلب النفاذ". أما مجانية إجراءات النفاذ والحصول على

⁹ الفصل 453 مكرر من مجلة الالتزامات والعقود التونسية.

		المعلومات والوثائق فمضمونة ولا توظف أي معالم إلا إذا تتطلب توفيرها جملة من المصاريف. وفي هذه الحالة يلزم القانون الهيكل المعني بإعلام طالب النفاذ مسبقا وعدم تحميله غير المصاريف الحقيقية التي استوجبت توفير المعلومة.
8	يستوجب على موظفي النفاذ مساعدة طالبي النفاذ.	تلزم الفقرة 2 من الفصل 9 من القانون عدد 2016/22 المكلف بالنفاذ بمساعدة طالبي النفاذ في تحرير المطالب عند الحاجة.
9	يجب أن يكون رفض النفاذ معللاً.	لقد ضُمَّنت هذه النقطة صراحة بالفقرة الأخيرة من الفصل الرابع عشر من القانون أعلاه "وإذا كان الردّ بالرفض، فيجب أن يكون قرار الرفض كتابيا ومعللاً مع التتبع على آجال وطرق الطعن والهيكل المختصة بالنظر فيه..."
10	يجب أن يُضمن حق التظلم ضد قرار الحجب.	مكّن القانون طالبي النفاذ من حق وذلك ضمن الفصول 29، 30 و31 من قانون النفاذ.
11	يجب على الهيكل نشر المعلومات الأساسية آليا، دون طلب.	أدرجت هذه النقطة في باب خاص بها وهو الباب الثاني: "في واجب نشر المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني". وقد حدد القانون قائمة للوثائق الواجب نشرها وتحيينها دوريا وكيفية القيام بذلك النشر.

بالرجوع للخصائص المعتمدة بالجدول السابق يمكن القول بأن قانون النفاذ للمعلومة التونسي يستجيب لجل المبادئ والخصائص الواجب توفرها في النصوص الحديثة. غير أن بعض النقاط الأخرى قد تستوجب الأخذ بعين الاعتبار للإطار التونسي أو تستدعي تحيين بعض النصوص القانونية السابقة حتى تكون ملائمة لما جاء به هذا القانون. ومن هذه النقاط نتناول ثلاث نقاط رئيسية وهي :

أولا : عدم إيلاء المشرّع التونسي للموظفين المتخصصين في الوثائق الإدارية القدر الكافي من الاهتمام لقدراتهم ومجالات توظيفها في مجال النفاذ، باعتبارهم السلك الأنسب للإشراف على مجال النفاذ للوثائق الإدارية، وذلك سواء على مستوى تمثيلهم (أو عضويتهم) بهيئة النفاذ إلى المعلومة أو على مستوى الهيكل المكلفة بملف النفاذ بمختلف المؤسسات. فموضوع النفاذ يستهدف أساسا الوثائق والمعلومات العامة والعمل على ضمان سبل توفيرها يقتضي تكليف للموظفين المتخصصين في الوثائق الإدارية لمؤهلاتهم العلمية وكفاءتهم العملية في التعامل مع الوثائق الإدارية. إن تهميش الكفاءات المختصة في إدارة الوثائق يتناقض مع أسس حوكمة الموارد البشرية التي تهدف إلى الاستفادة القصوى من القدرات الإدارية كل في مجال تخصصه.

ثانيا : نصت الفقرة الثانية من الفصل 60 من القانون عدد 2016/22 على ضرورة استكمال المؤسسات المعنية بتنظيم أرشيفها في غضون سنة على أقصى تقدير من تاريخ نشر القانون. ولئن بدا هذا النص ملزما للهيكل فإنه اعتراف صريح بأهمية التصرف في الوثائق والأرشيف في تحقيق عناصر الحوكمة.

لئن كانت النقاط المبهمة أو غير القابلة للتحقيق بقانون النفاذ التونسي متعددة إلا أنه يمكن تجاوز الكثير منها من خلال النصوص الترتيبية اللاحقة.

أما في ما يتعلق بتحيين بعض النصوص القانونية السابقة قصد ملاءمتها لما جاء به هذا القانون فإننا سنتطرق في العنصر الموالي لتطابق قانون النفاذ إلى المعلومة مع القانون المتعلق بالأرشيف للتأكد من تجانسها وعدم تعارض فصولها بما يؤثر على تحقيق أهدافها.

2.3. الملاءمة بين قانون النفاذ إلى المعلومة والقانون المتعلق بالأرشيف

قبل الخوض في ضرورة الملاءمة بين قانون النفاذ وقانون الأرشيف يجدر التنكير أن القانون التونسي عدد 95 لسنة 1988 والمتعلق بالأرشيف هو أول نص تونسي شرع للنفاذ للوثائق الإدارية ضمن باب خاص يتعلق بالإطلاع على الأرشيف العام. فبالإضافة لكون هذا النص أجاز النفاذ للوثائق الإدارية والإطلاع عليها فقد أرسى قواعده الأساسية مثل الإطلاع على عين المكان أو الحصول على النسخ ومثل مبدأ مجانية الإطلاع والقيمة القانونية للوثائق المتحصل عليها اثر عملية الإطلاع... وجل هذه النقاط تكرر تضمينها بالنصوص المتعلقة بالنفاذ مما يؤكد على أن قانون الأرشيف كان سابقا وأسس اللجنة الأولى لحق النفاذ إلى الوثائق الإدارية.

كما أن البرنامج الوطني لإدارة الوثائق الإدارية يعتبر من أهم ركائز مجال النفاذ حيث يؤسس لتنظيم إدارة الوثائق وفق إجراءات ومراحل مضبوطة وحفظ المعلومات والوثائق وفق طرق حديثة. كما تمثل أدوات العمل الأرشيفية، كالقائمة الاسمية للملفات النموذجية ونظام التصنيف وجدول مدد الاستبقاء (أو الحفظ)، من أهم المراجع المعتمدة لضمان حق النفاذ إلى الوثائق الإدارية. فالقائمة الاسمية، مثلا، توفر المعطيات الكفيلة بتحديد ما تنتجه وتتداوله كل مؤسسة مما يساهم في تحديد حاجيات المستفيد من النفاذ. أما جداول مدد الاستبقاء فتوفر المعطيات الضرورية حول الجهة الإدارية التي تحتفظ بالنسخة الأساسية لكل وثيقة. كما تقدم هذه الوثيقة الأرشيفية المعلومة المتعلقة بأجال وأماكن حفظ الوثائق والمسؤول عنها. وبالتالي فإن أدوات العمل الأرشيفية تعتبر مصدرا ثريا وأساسيا التي تمكن من تيسير عملية النفاذ وتحقيق أهدافها.

وبالرغم من هذه المزايا المهمة للنظام التونسي لإدارة الوثائق العمومية فإن بعض النقاط قد تبدو ضرورية لمزيد التحكم والسيطرة في الأرصد الوثائقية ونظم المعلومات الحكومية. ومن هذه النقاط يمكن التأكيد على ضرورة إرساء آلية لتسجيل وضبط كل الوثائق المنتجة أو المتداولة بالهيكل مما يوثق الأنشطة الإدارية ويضمن التقطن لاختفاء أو ضياع أي منها.

ونظرا لتخصص أعوان سلك المتصرفين في الوثائق والأرشيف في الوثائق الإدارية يستحسن أن توكل مهمة إعداد نظام تسجيل الوثائق الإدارية والإشراف على تنفيذه لمنتهسي هذا السلك كما يبدو من المفيد أن يرتبط هذا النظام بمكتب الضبط وأن يرتبط بكل النظم الفرعية للمعلومات المستعملة داخل الهيكل.

في مستهل التدقيق في تطابق مقتضيات القانونين (قانون النفاذ إلى المعلومة وقانون الأرشيف)، ننطلق من حيث الشكل، حيث يتوجب التأكيد على كون قانون النفاذ إلى الوثائق أعلى درجة من القانون المتعلق بالأرشيف نظرا لكونه قانون أساسي. ويحتم ذلك أن يتناسب النص الأدنى درجة مع النص الأعلى درجة إلا إذا وقع التنصيص على خلاف ذلك كما هو الأمر بالفصل 28 من قانون النفاذ.

أما من حيث المحتوى، فإن دراسة قانون النفاذ إلى المعلومة وتطابقه مع قانون الأرشيف مكنتنا من استنتاج النقاط التالية :

- إن الهدف الأساسي من تنظيم الوثائق الإدارية وحفظها هو إتاحتها عند الحاجة إليها، وبالتالي فلا بد أن تأخذ كل الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف بما يتطابق مع مبادئ المجلس الدولي للأرشيف المتعلقة بإتاحة الوثائق وبالتالي ضرورة تحديث قانون الأرشيف ليتطابق مع مقتضيات قانون النفاذ،

- أهمية التماهي مع التوجه العام للمشرع من حيث إقرار أولوية النفاذ في النصوص المتعلقة بالإطلاع في قانون الأرشيف حيث يفضل تغيير صياغة النص من "لا يمكن الإطلاع على الأرشيف العام إلا ... " إلى "يمكن الإطلاع على الأرشيف العام ..."،

- القانون الحالي للأرشيف يسمح بأن يحول تحويل أو ترحيل الوثائق الإدارية دون إتاحتها ولو كانت ضمن الوثائق المتاحة في الفترة النشطة،

- إعادة النظر في آجال إتاحة الوثائق قصد التقليل منها أو حذف آجال الإطلاع إن كانت الوثائق متاحة في الفترات السابقة،

- اللجوء لتفعيل وتوسيع استعمال الفصل 17 و 18 من قانون الأرشيف كحل مبدئي قبل تحيين النصوص المكونة للمدونة القانونية في مجال الأرشيف والعمل على تطبيق المبادئ التي أعلنها المجلس الدولي للأرشيف سنة 2012 لتحيين النصوص المعتمدة،

- النظر في جدوى الفقرة الثانية من الفصل 14 من الأمر عدد 1981 لسنة 1988¹⁰،

¹⁰ أمر عدد 1981 لسنة 1988 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 المتعلق بضبط شروط وترتيب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والإطلاع على الأرشيف العام.

- التلاؤم بين توجهات المشرع التونسي في مجال النفاذ ومضمون الفصل 15 من الأمر السابق من جهة وبين الفصل المذكور والمبدأ الخامس من مبادئ المجلس الدولي للأرشيف لإتاحة الوثائق من جهة أخرى، حيث لا يقع حصر حق النفاذ للمعلومة في فئة دون أخرى دون مبررات قانونية تتسم بقواعد المساواة والتكافؤ (المواطن والأجنبي، فئة دون أخرى أو شخص دون آخر في نفس الفئة)،

- ومزيد النظر في آليات ووسائل النشر بمبادرة من الهيكل في ما يتعلق ببيت المعلومات والوثائق التاريخية والعلمية وذات البعد التراثي والذاكرة الوطنية عبر تكنولوجيا المعلومات الحديثة خاصة، مما يضاعف حجم المعلومات والوثائق الممكن إتاحتها للعموم. وفي هذا الصدد يمكن للأرشيف الوطني التونسي التفكير في الاستفادة من الإطار التشريعي المتعلق بالنفاذ لتقديم صنف جديد من المعلومات والوثائق حديثة النشأة مقارنة بعمر الوثائق المتاحة وفق قانون الأرشيف الحالي. فالأرشيف الوطني يحتوى على أرصدة وثائقية عديدة لا يتجاوز تاريخ إنتاجها الخمس أو عشر سنوات وتحتوى على كم هائل من المعلومات الممكن الاستفادة منها آنيا ودون انتظار لعشرات السنين مثلما ينص على ذلك قانون الأرشيف 1988. وبالتالي فإن قانون النفاذ يمكن أن يغير من الفكرة الحالية حول تخصيص الأرشيف الوطني في الوثائق التاريخية المنتجة قبل عشرات أو مئات السنين إلى مؤسسة توفر وتقدم معلومات ووثائق حديثة نسبيا بالإضافة للرصيد التاريخي. وتعتبر هذه النقطة تجسيدا للمبدأين الثاني والثالث من مبادئ المجلس الدولي للأرشيف المتعلقة بإتاحة الوثائق.

4. النفاذ للمعلومات وللوثائق الإدارية والحوكمة

1.4. قانون النفاذ وتحقيق عناصر الحوكمة

تُعرّف المعلومة أو الوثائق الإدارية على كونها كل ما ينتج أو يتحصل عليه من وثائق ومعلومات مدونة في إطار ممارسة الهياكل لنشاطها وذلك مهما كان تاريخها وشكلها ووعاؤها¹¹. وتتفق جل النصوص على مفهوم النفاذ للوثائق أو للمعلومات المضمنة بها بكونه النشر الإرادي من طرف الهيكل أو بطلب في الغرض. في التجربة التونسية، تطوّر موضوع ومحور عملية النفاذ من النفاذ إلى الوثائق الإدارية وفق منطوق المرسوم عدد 2011/41 إلى النفاذ للمعلومة وفق القانون الأساسي عدد 2016/22 مما يمكّن الأشخاص من الحصول على المعلومات المضمنة بالوثائق التي قد تحتوي بعض المعلومات المصنفة ضمن الوثائق المستثناة. كما يمكّن ذلك الهياكل من تقديم البيانات المطلوبة في أي شكل تراه مناسبا.

لقد مكّن القانون الأساسي التونسي عدد 2016/22 من تجاوز الارتباط بين المُحتوى والمُحتوى، فالهدف الأساسي من النفاذ هو المعلومة مهما كان شكلها أو وسيلة

¹¹ القانون الأساسي التونسي عدد 2016/22 المؤرخ في 24 مارس 2016 والمتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

توثيقها ونشرها (ورقية أم رقمية، عبر موقع الواب أو صفحات التواصل الاجتماعي أم ضمن قاعدة بيانات ونظم معلومات داخلية خاصة بالهيكل). وبهذا التوجه لم تعد الوثيقة الإدارية وحدة واحدة بل أصبحت مجموعة من المعلومات القابلة للتجزئة وبذلك يمكن النفاذ لبعض المعلومات دون أخرى من نفس الوثيقة دون تبرير رفضها بحجة احتوائها على معطيات شخصية أو معلومات تتعلق بالأمن والدفاع الوطنيين. ويعتبر هذا الفصل انتصارا لمبدأ النفاذ وتكريسا لكون حجب الوثائق أصبح استثناءا وبذلك رفعت عديد الحواجز أمام عناصر الشفافية.

لا شك أن إنتاج الوثائق الإدارية هو نتاج طبيعي لممارسة التقسيمات الإدارية لعملها اليومي وأن الهياكل الإدارية تفضل غالبا التحفظ عن نشر ما تنتشئه من وثائق ومعلومات بشكل أو بآخر، غير أن القانون الأساسي عدد 2016/22 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة قد أضفى قدرا كبيرا من متطلبات الشفافية بإزالة أحد أهم أسباب حجب الوثائق الإدارية وهو التعلل باحتواء الوثائق على معطيات شخصية أو سرية. إن إجازة اجتزاء الوثائق قبل نشرها وحجب بعض المعلومات التي تمثل عائقا لنشرها وإجازة نشر المعلومات في صيغ مختلفة بغض النظر عن الوثائق المتضمنة لها يعتبر حلا جيدا جدا للتوفيق بين حق المواطن في الحصول على البيانات والمعلومات التي يريدها مما يعزز الثقة بين المؤسسة والمتعامل معها، وحق المؤسسة في حماية مصالحها الحيوية وعدم نشر ما يضرها أو يمس من المعطيات الشخصية لأفرادها أو للمتعاملين معها وهو ما يمكنها من تطوير قدراتها التنافسية.

تماشيا مع نفس التوجه فقد مكن قانون النفاذ التونسي لسنة 2016 من الفصل بين المعلومات والوثائق ومن تعدد طرق نشر المعلومات دون التقيد بقائمة الوثائق المتداولة بالهيكل، حيث يمكن مثلا نشر المعطيات المتعلقة بالمكلفين بملف النفاذ للمعلومة بهيكل ما على موقع المؤسسة دون نشر الوثائق والمعطيات الشخصية لهم كالمعرف الوحيد الخ.

وسواء تعلق الأمر بالمعلومة أو بالوثيقة فقد نص المشرع التونسي على منوالين يمكن وفقهما نشر المعلومات المتداولة بالهيكل الخاضعة لقانون النفاذ :

المنوال الأول يتمثل في النشر الإرادي أي مبادرة الهيكل المعني بنشر وتحديث مجموعة من المعلومات أو الوثائق في شكل قابل للاستعمال عبر موقعه على شبكة الأنترنت. وقد حدد القانون قائمة موسعة من أنواع الوثائق المشتركة بين المؤسسات أهمها تلك المتعلقة بسياساتها وبرامجها وميزانياتها.

يعتبر هذا المنوال تجسيد لتغيير قواعد الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية حيث كان الحجب هو القاعدة فأصبحت الهياكل ملزمة بنشر كل الوثائق المتعلقة بسياساتها وبرامجها على سبيل المثال وذلك تلقائيا ودون أي طلب.

بالإضافة إلى تحقيق مستوى عال من الشفافية فإن النشر الإرادي للسياسات والبرامج والمشاريع المستقبلية يمكن من توفير ظروف مناسبة للعمل التشاركي وتوفير سبل المساعدة في اتخاذ القرار وتحديد الأولويات مما ينعكس إيجابا على أداء المؤسسة ويرفع من مستوى رضى المجتمع حول سبل تسييرها وتحقيق المصلحة العامة وهي من

أهم أهداف الحوكمة. كما أن النشر الإرادي يمكن جميع أفراد المجتمع من المساهمة في جهود هياكل الرقابة والتفقد وتفاذي نقص الموارد البشرية المتوفرة لديها.

المنوال الثاني يتمثل في النفاذ للمعلومات بطلب من أي شخص يرغب في الحصول على معلومة وذلك عبر استمارة موحدة للغرض أو عبر كتابة مطلب على ورق عادي. لم يشترط المشرع على صاحب طلب النفاذ أن يكون صاحب منفعة أو أن تكون له علاقة مباشرة بالوثائق أو المعلومات المطلوبة، بل إنه قد فتح باب الإطلاع على الوثائق الإدارية للعموم دون قيد أو شرط بخصوص صفة طالب النفاذ وفي ذلك دعم لأسس المساءلة.

من خلال هذا المنوال يؤكد المشرع التونسي على تيسير سبل الإطلاع وتجاوز كل أسباب العراقيل الممكنة حيث يجيز استعمال المطبوعة الإدارية أو أي كتب مهما كانت صيغته أو شكله بل أن المشرع نص على ضرورة مساعدة المكلف بالنفاذ لطالب النفاذ لتفاذي وقوع أخطاء شكلية تؤدي لرفض طلب الإطلاع على المعلومات.

2.4. استثناءات النفاذ وعناصر الحوكمة

على الرغم من أن الفلسفة العامة لقانون النفاذ للمعلومة كانت بالدفع نحو جواز الوصول الحر ودون قيود للمعلومات والوثائق الإدارية فإن المشرع التونسي لم يتردد في إدراج حدود لهذا الحق والتنصيص على استثناء بعض المعلومات أو الوثائق من النشر أو الإتاحة لتجنب إلحاق الضرر بالأمن العام أو الدفاع الوطني أو العلاقات الدولية أو بحقوق الغير في حماية حياته الخاصة ومعطياته الشخصية وملكيته الفكرية وضمان سلاسة سير الأعمال والأنشطة الإدارية. فمن خلال إدراج استثناءات تجيز للهياكل الإدارية حجب بعض أنواع الوثائق، فإن المشرع التونسي قد وقر سبل حماية مصالح المؤسسة وحققها في عدم نشر بعض أنواع المعلومات الحيوية أو السرية حتى بعد انتهاء النشاط المتعلق بها مما يساعد في تهيئة عوامل تطور المؤسسة والمحافظة على مصادر قوتها ومصلحتها الذاتية ومصالح المتعاملين معها. وتساهم هذه الاستثناءات في تعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات والتي تعتبر أحد أهداف الحوكمة بالنسبة للمؤسسة ذاتها¹².

وتبعا لكل ما سبق شرحه وتبيناه في هذا العنصر، فيمكن التأكيد بأن الإطلاع والنفاذ إلى المعلومات والوثائق الإدارية يساهم بشكل مباشر في تحقيق الشفافية وتوفير مستلزمات التدقيق والمتابعة والمساءلة الإدارية والقانونية كما يمكن الاعتماد على ما ينشر تلقائيا من معلومات وبيانات لتقييم القرارات الإدارية وتقديم النصائح والخبرات الفنية اللازمة للمساعدة في اتخاذ القرارات بشكل جماعي.

¹² مدحت محمد أبو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، 2015، ص 15.

الخاتمة

لقد تفتنت عديد الدول والحكومات والهيكل الدولية لأهمية إرساء أسس الحوكمة الرشيدة في مختلف مؤسساتها وهيكلها ولضرورة الاعتماد على المواصفات والمعايير الوطنية والدولية لتحقيق النجاح في القطاع العام أساسا. غير أن تحقيق وتطبيق مقتضيات الحوكمة بهذه المؤسسات يستوجب برامج فعالة لتنظيم وثائقها والتحكم في حفظها. وقد كان برنامج التصرف في الوثائق والأرشيف، الذي وضع، في تونس، منذ أواخر ثمانينات القرن الماضي، أساسا صلبا لبناء مرتكزات الحوكمة ومتطلباتها مثل المساءلة والمحاسبة اللذان يستوجبان توفر البيانات والمعلومات والوثائق والملفات الضرورية لكشف الفساد.

ومنذ سنة 2011 أصبحت تونس نموذجا للعديد من الدول بتحقيقها خطوات هامة في مجال تكريس الحق في النفاذ للمعلومة الذي توج بقانون أساسي سنة 2016 وهيئة مستقلة تشرف على تطبيق مقتضياته. غير أن هذه الخطوات لا تعتبر كافية ونهائية إذ يجب على تونس مواصلة جهود ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة وتعزيز دور ومهام المختصين في الوثائق الإدارية بالمؤسسات العامة ومختلف المؤسسات أو المنظمات التي تساهم الدولة فيها. كما يبقى للهيكل المشرفة على تجميع ومعالجة الأرصدة الأرشيفية دور هام لإيلاء مبدأ الإتاحة ما يستلزم من العناية وتجسيد ذلك في النصوص التشريعية وأدلة الإجراءات ومختلف برامجها حتى تتوافق مع توجهات المشرع الوطني من جهة ومع مبادئ المجلس الدولي للأرشيف حول الإتاحة من جهة ثانية.

البيبليوغرافيا

- Cavoukian Ann, (2011). *10 Principes du droit à l'information*, Bureau de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée Canada. [disponible en ligne] https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/10/ipc-gr-11-12-resources_guide-f.pdf (dernière visite : 14/10/2020)

- *Droit du Public à l'Information Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*, Article 19. Disponible sur <http://archive.ipu.org/splz-f/sfe/foi_ps.pdf> [disponible en ligne] (dernière visite : 14/10/2020)

- Laveissiere Jean (sd). *L'accès aux documents administratifs*. [disponible en ligne] <<https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/21/laveissiere1.pdf>>. (dernière visite : 25/10/2020)

- Meknassi Saâd Filali, (2014). *Accéder à l'information c'est notre droit : guide pratique pour promouvoir l'accès à l'information publique au Maroc*, Saad Filali menassi, UNESCO : Secteur communication et information du bureau de l'UNESCO pour l'Algerie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. [disponible en ligne] <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002271/227162f.pdf>> (dernière visite : 25/10/2020)

- Rangeon François (sd). *L'accès à l'information administrative*. [disponible en ligne] <<https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/21/rangeon2.pdf>> (dernière visite : 16/10/2020)

- UNESCO, (2004). *Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental*. [disponible en ligne] <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363fo.pdf>>. (dernière visite : 25/10/2020)

- عبد العزيز محمد أماني محمد، (2012). *مبادئ إتاحة الوثائق، المجلس الدولي للأرشيف*.

- محمد محمود أبو النصر مدحت، (2015). الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة ، المجموعة العربية للتدريب والنشر.

- اليونسكو، (2013). حرية التعبير في المشروع الأخير للدستور التونسي.
[متاح على الخط]

<http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/tunisian_constitution_unesco_comments_ar.pdf>

(اطلع عليه في : 30 / 10 / 2020).

